

PT

PT

PT



COMISSÃO EUROPEIA

Estrasburgo, 23.11.2010
COM(2010) 682 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

**Agenda para Novas Competências e Empregos:
Um contributo europeu para o pleno emprego**

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Agenda para Novas Competências e Empregos: Um contributo europeu para o pleno emprego

INTRODUÇÃO

A União Europeia acordou uma meta de 75% para a taxa de emprego de homens e mulheres no grupo etário 20-64 anos, a concretizar até 2020, assumindo um compromisso ambicioso a favor da sustentabilidade do modelo social europeu, dos sistemas previdenciais, do crescimento económico e das finanças públicas.

Tendo em conta o fosso entre os níveis actualmente registados e a meta definida, esta não será uma tarefa fácil. A crise resultou numa descida da taxa de emprego para 69% e num aumento da taxa de desemprego para 10%. No pressuposto de estabilização do mercado de trabalho em 2010-2011, a concretização de uma taxa de emprego de 75% até 2020 exigirá um crescimento médio do emprego ligeiramente superior a 1% ao ano. Com as taxas de fertilidade em declínio, a população activa da UE (15-64 anos) começará a diminuir já em 2012, mesmo num cenário de fluxos migratórios contínuos. Uma mão-de-obra especializada é essencial para desenvolver uma economia competitiva, sustentável e inovadora, em linha com as metas da estratégia Europa 2020. Numa conjuntura de condicionalismos orçamentais e pressões competitivas mundiais sem precedentes, políticas europeias de emprego e competências que contribuam para configurar a transição para uma economia verde, inteligente e inovadora devem constituir uma prioridade.

A UE está à altura destes desafios e tem capacidade para aumentar substancialmente as taxas de emprego, em especial as das mulheres, dos jovens e dos trabalhadores mais velhos, **mas só o poderá fazer com uma acção determinada em torno de quatro prioridades:**

- **Primeiramente, mercados de trabalho mais operacionais.** Taxas de desemprego estrutural e cronicamente elevadas representam uma perda inaceitável de capital humano, na medida em que desmotivam os trabalhadores e conduzem a um abandono prematuro do mercado de trabalho e a situações de exclusão social. As políticas de flexigurança constituem o melhor instrumento para modernizar os mercados de trabalho e é necessário revê-las e adaptá-las ao contexto pós-crise, de modo a acelerar o ritmo das reformas, reduzir a segmentação do mercado de trabalho, apoiar a igualdade entre homens e mulheres e tornar as transições compensadoras.
- **Em segundo lugar, uma mão-de-obra mais qualificada,** adaptável e capaz de contribuir para a evolução tecnológica, com novos padrões de organização do trabalho. Este constitui um desafio considerável, atendendo à rápida evolução das necessidades de competências e às persistentes inadequações de que padece o mercado de trabalho da UE. O investimento em sistemas de educação e formação, a antecipação das necessidades de competências, a criação de serviços de orientação e a adequação entre oferta e procura no mercado laboral são os aspectos fundamentais para aumentar a produtividade, a competitividade, o crescimento económico e, em última instância, o emprego. A UE está empenhada em

melhorar os níveis de habilitações, através da redução do abandono escolar precoce para pelo menos 10% e do aumento do número de diplomas universitários ou equivalentes para, no mínimo, 40% em 2020. A mobilidade no interior da UE e os fluxos migratórios de países terceiros encerram potencialidades que não são exploradas da melhor forma e não são suficientemente adequadas às necessidades do mercado de trabalho, não obstante o importante contributo dos migrantes para o emprego e o crescimento.

- **Em terceiro lugar, empregos e condições de trabalho de maior qualidade.** Não existem soluções de compromisso entre qualidade e quantidade de emprego: uma maior qualidade dos empregos na UE está associada a uma elevada produtividade laboral e participação no mercado laboral. Há que ter em conta as condições de trabalho e a saúde física e mental dos trabalhadores para dar resposta aos desafios das carreiras profissionais de hoje, que se caracterizam por um maior número de transições entre postos de trabalho mais intensos e exigentes e por novas formas de organização do trabalho.
- **Em quarto lugar, políticas mais determinadas para promover a criação de emprego e a procura de mão-de-obra.** Não basta garantir que as pessoas se mantenham activas e adquiram as competências certas para arranjar um emprego; a retoma deve ter por base um crescimento gerador de postos de trabalho. Há que estabelecer as condições adequadas para criar mais empregos, designadamente em empresas que operam em modelos empresariais onde as competências elevadas e a I&D são predominantes. Reduções selectivas dos custos laborais indirectos ou a concessão de subsídios de emprego bem direccionados podem constituir incentivos para os empregadores recrutarem desempregados de longa duração e outros trabalhadores que se afastam do mercado laboral. Para aumentar as taxas de emprego são também essenciais políticas que explorem as principais fontes de criação de postos de trabalho e promovam o empreendedorismo e o emprego independente.

Em conformidade com o Tratado e o princípio da subsidiariedade, **a principal responsabilidade pela consecução destes objectivos incumbe aos Estados-Membros**, que devem dispor dos instrumentos para o efeito. Não obstante, a meta de 75% fixada pela UE para a taxa de emprego de homens e mulheres até 2020 só será uma realidade se congregarmos todos os esforços e instrumentos necessários. **A «Agenda para Novas Competências e Empregos» que agora se apresenta define, em 13 acções prioritárias e respectivas medidas de acompanhamento e preparação**, o possível contributo da UE para este esforço conjunto enquanto parte da estratégia Europa 2020. No quadro do processo de alargamento da UE e da política de vizinhança europeia, a Comissão garantirá também a adopção dos objectivos da Agenda nos países relevantes.

AS PRIORIDADES DA AGENDA

1. IMPRIMIR UMA NOVA DINÂMICA À FLEXIGURANÇA: REDUZIR A SEGMENTAÇÃO E FACILITAR AS TRANSIÇÕES

Sabemos que as políticas de flexigurança ajudaram a atenuar o impacto da crise, mas os grupos vulneráveis foram os mais atingidos.

Em Dezembro de 2007, o Conselho adoptou os Princípios Comuns de Flexigurança da UE, e as quatro componentes respectivas, enquanto meio de modernizar os mercados laborais e

promover o trabalho graças a novas formas de flexibilidade e segurança¹. No intuito de aumentar a adaptabilidade, o emprego e a coesão social, os Estados-Membros foram chamados a desenvolver mecanismos próprios de flexigurança e conceber estratégias para reformar os respectivos mercados de trabalho em conjugação com os parceiros sociais. A crise veio, entretanto, testar as estratégias nacionais de reforma e flexigurança. As lições retiradas ao longo dos dois últimos anos são, simultaneamente, encorajadoras e exigentes².

Por um lado, há indícios de que as políticas de flexigurança contribuíram para atenuar os efeitos da crise. Vários Estados-Membros subvencionaram novas disposições temporárias de redução do tempo de trabalho ou alargaram o nível, a cobertura e a duração das já existentes, tornando a sua utilização mais gerível. Ao aumentar a flexibilidade interna, os Estados-Membros conseguiram conter o declínio verificado no crescimento do emprego em 2008-09, em média em 0,7 pontos percentuais ao ano. Ajudaram as empresas a evitar a perda de capital humano próprio e custos de recontração, contribuindo para mitigar as dificuldades com que se deparam os trabalhadores.

Do mesmo modo, vários Estados-Membros reforçaram os sistemas de seguro de desemprego (isto é, o nível das prestações e a sua duração, sendo a sua cobertura alargada a novos grupos). As medidas activas com incidência no mercado de trabalho multiplicaram-se, incluindo incentivos à criação de empresas e programas de formação e experiência profissional. Os serviços públicos de emprego prestaram uma assistência mais direccionada à procura de emprego, ajudando grupos específicos como os jovens, os imigrantes, os trabalhadores com contratos de curta duração, os trabalhadores recém-despedidos ou os que não beneficiavam de prestações. Em alguns países, os serviços de emprego aumentaram os seus efectivos em 10% ou mais para poderem dar resposta ao crescimento do número de candidatos a um posto de trabalho.

Por outro lado, a crise veio evidenciar a necessidade urgente de prosseguir as reformas do mercado de trabalho, sem reduzir o espaço de manobra para gerar consensos e confiança entre os parceiros sociais, uma pré-condição essencial para o êxito das políticas de flexigurança. As políticas para reduzir a segmentação têm sido insuficientes e os jovens, os trabalhadores temporários e os migrantes contam-se entre os mais gravemente atingidos pela recessão. A taxa de desemprego dos jovens (até 25 anos) aumentou 5,8% desde Março de 2008, atingindo níveis superiores a 20%, enquanto a taxa referente aos adultos (25-64 anos) cresceu menos de metade desse valor, situando-se actualmente nos 8,3%. No pico da recessão, as perdas de emprego para os trabalhadores temporários foram quase quatro vezes superiores às registadas pelas pessoas em empregos permanentes. O desemprego disparou também entre a população migrante.

A crise veio igualmente demonstrar a dificuldade de aplicar políticas verdadeiramente integradas. Por exemplo, as disposições temporárias de redução do tempo de trabalho não foram, muitas vezes, complementadas com oportunidades de formação para os trabalhadores. Mesmo nos Estados-Membros que proporcionaram mais incentivos à formação, a adesão de potenciais beneficiários às oportunidades de reconversão não foi suficiente.

¹ Conclusões do Conselho sobre «Princípios comuns de flexigurança», de 5/6 de Dezembro de 2007 (doc. 16201/07).

² Conclusões do Conselho sobre «Flexigurança em tempos de crise», de 8 de Julho de 2009 (doc. 10388/09).

Uma nova dinâmica: reforçar as componentes da flexigurança e intensificar a sua aplicação

Os Princípios Comuns de Flexigurança da UE são exaustivos, bem equilibrados e permanecem válidos ainda hoje. Contudo, as quatro componentes da flexigurança (disposições contratuais flexíveis e fiáveis, políticas activas do mercado de trabalho, aprendizagem ao longo da vida e sistemas modernos de segurança social) devem ser reforçadas de modo a garantir que, no contexto pós-crise, os países se concentram nas reformas mais eficazes em termos económicos, ao mesmo tempo que proporcionam melhor flexibilidade e segurança.

Os Estados-Membros podem reforçar e adaptar os mecanismos nacionais de flexigurança ao novo contexto socioeconómico, através de um equilíbrio renovado nas e entre as quatro componentes da flexigurança, bem como na sequência temporal das diferentes políticas. Há que reforçar as instituições do mercado de trabalho, de forma a garantir que os trabalhadores beneficiam de oportunidades para transitar entre empregos, profissões, sectores ou estatutos profissionais. É essencial tornar estas transições compensadoras, de modo a dar aos trabalhadores a segurança necessária para aceitarem a mobilidade e lidarem devidamente com essa realidade. Por último, a aplicação e a governação devem favorecer a coordenação das políticas, bem como a participação dos parceiros sociais e de outras partes relevantes.

1.1. Prioridades no reforço das quatro componentes da flexigurança

Para tornar mais eficazes as reformas e a modernização do mercado de trabalho, partindo dos Princípios Comuns da UE, **a Comissão propõe as prioridades políticas a seguir indicadas para reforçar as quatro componentes da flexigurança, em conjugação com os Estados-Membros e os parceiros sociais.**

Disposições contratuais flexíveis e fiáveis

- *Privilegiar a redução da segmentação do mercado de trabalho.* Em função da situação nacional, podem ser seguidas diversas vias, tais como a descentralização da negociação colectiva ou a revisão das disposições contratuais existentes. Ainda que em alguns casos seja necessária uma maior variedade contratual para dar resposta a especificidades territoriais e sectoriais, nos mercados altamente segmentados, uma via promissora de debate é a introdução de disposições contratuais sem termo certo (*open-ended*), com um período experimental suficientemente longo e um aumento gradual dos direitos de protecção, acesso a formações, aprendizagem ao longo da vida e orientação de carreira para todos os trabalhadores. Esta solução teria por objectivo reduzir as divisões existentes entre os trabalhadores com contratos temporários e os seus colegas vinculados por contratos permanentes.
- *Dar maior ênfase à flexibilidade interna em tempo de recessão económica.* Ainda que tanto a flexibilidade interna como a externa sejam importantes ao longo do ciclo empresarial, a flexibilidade interna pode ajudar os empregadores a ajustar o número de efectivos a uma diminuição temporária da procura, preservando ao mesmo tempo postos de trabalho que são viáveis a mais longo prazo. Os empregadores podem assim manter nas empresas trabalhadores com competências específicas, cuja procura será elevada logo que a retoma se afirme. Entre as formas de flexibilidade interna contam-se a adaptação da organização do trabalho ou do tempo de trabalho (por exemplo, disposições de trabalho de curta duração). A flexibilidade permite também aos homens e mulheres conciliarem trabalho com responsabilidades de cuidados, reforçando em particular o contributo das mulheres para a economia formal e o crescimento, através de trabalho remunerado fora de casa. Não obstante a importância da flexibilidade interna, a flexibilidade externa continua a ser essencial em caso de necessidade de ajustamentos estruturais para permitir uma reafecção eficaz de recursos.

Aprendizagem ao longo da vida:

- *Melhorar o acesso à aprendizagem ao longo da vida* para ajudar as pessoas a passarem para sectores de grande valor acrescentado e profissões em expansão, tais como as que resultam de políticas de «crescimento sustentável», das políticas e legislação na área da igualdade de oportunidades e as emergentes no sector médico-social. Percursos mais flexíveis de aprendizagem podem facilitar as transições entre as fases de trabalho e formação, designadamente através da modularização dos programas de aprendizagem. Estes percursos devem também permitir a validação de aprendizagens não formais e informais e ter por base os resultados da aprendizagem, bem como a integração de sistemas de educação e formação e orientação profissional.
- *Adoptar abordagens dirigidas aos trabalhadores mais vulneráveis*, em particular os pouco qualificados, os desempregados, os jovens e os trabalhadores mais velhos, as pessoas com deficiência, as pessoas com perturbações mentais ou os grupos minoritários, como os migrantes e os ciganos. Os serviços públicos de emprego (SPE) devem proporcionar orientação de carreira e ministrar formações bem direccionadas e adaptadas, bem como programas que visem a obtenção de experiência profissional. Devem também merecer prioridade específica: i) a actualização de competências dos trabalhadores mais velhos, que são particularmente vulneráveis à reestruturação económica, ii) a reconversão das competências dos pais e mães que regressam ao trabalho após um período a cuidar de

familiares dependentes e iii) a reconversão de trabalhadores manuais tendo em vista a transição para «empregos verdes».

- *Intensificar a participação das partes interessadas e o diálogo social* no que respeita à aplicação das estratégias de aprendizagem ao longo da vida. A criação de parcerias regionais e locais entre serviços públicos, profissionais de educação e formação e empregadores pode, com eficácia, contribuir para identificar necessidades de formação, melhorar a relevância da educação e da formação e facilitar o acesso dos indivíduos a acções avançadas nestas áreas. O diálogo dos parceiros sociais é particularmente importante no que respeita a mecanismos eficazes de partilha de custos, à provisão de aprendizagem no local de trabalho e à promoção da cooperação entre as organizações do sector público e as empresas.
- *Instituir incentivos e mecanismos eficazes de partilha de custos* para rentabilizar os investimentos públicos e privados na formação contínua da mão-de-obra e aumentar a participação dos trabalhadores em acções de aprendizagem ao longo da vida. As medidas poderão incluir benefícios fiscais, programas de cheques-educação destinados a grupos específicos e contas de aprendizagem ou outros instrumentos pelos quais os trabalhadores possam acumular tempo e dinheiro. Ainda que estas medidas devam respeitar as regras da UE relativas aos auxílios estatais, os Estados-Membros podem beneficiar das possibilidades oferecidas pelo Regulamento geral (CE) n.º 800/2008 de isenção por categoria.

Políticas activas do mercado de trabalho

- *Adaptar o conjunto de políticas activas do mercado de trabalho e respectivo quadro institucional para reduzir o risco de desemprego de longa duração.* Os Estados-Membros avançaram significativamente nesta componente da flexigurança: graças, em parte, à Estratégia Europeia de Emprego, as políticas activas do mercado de trabalho são muito melhores e mais sólidas do que há dez anos atrás. Contudo, há margem para melhorias em diversos aspectos: aconselhamento individual em matéria de emprego, assistência na procura de trabalho e medidas para melhorar as competências e a empregabilidade. A relação custo-eficácia destas medidas e a condicionalidade das prestações de desemprego à participação em acções deste tipo são também áreas que exigem maior atenção. Estas medidas do lado da oferta de mão-de-obra podem não ser suficientes se o ritmo a que são criados empregos for lento; nesse caso, devem ser complementadas por medidas do lado da procura, tais como subsídios específicos à contratação que sejam eficazes em termos económicos. Para minimizar os encargos para as finanças públicas, estes subsídios devem concentrar-se na criação líquida de empregos e nos trabalhadores difíceis de colocar, como é o caso dos que possuem baixas competências e pouca experiência.

Sistemas de segurança social modernos:

- *Reformar os regimes de prestações de desemprego para tornar o seu nível e a sua cobertura mais facilmente ajustável ao longo do ciclo empresarial* (isto é, proporcionar mais recursos em conjunturas negativas e menos em tempos favoráveis). Tal poderá reforçar o papel das prestações enquanto estabilizadores automáticos, privilegiando, em períodos de recessão, garantias de rendimento e necessidades de estabilização em detrimento de incentivos à procura de trabalho e o inverso em tempos de retoma. À medida que os mercados de trabalho recuperam, os Estados-Membros deverão considerar a eliminação progressiva de medidas como a extensão temporária das prestações e da

duração do seguro de desemprego introduzidas durante a recessão, de modo a evitar efeitos negativos nos incentivos ao reemprego. A revisão das prestações concedidas às pessoas activas e inactivas no intuito de melhorar os incentivos financeiros ao exercício de uma actividade deve ser combinada com medidas destinadas a promover a adesão a acções de formação e a outros mecanismos de activação, sem deixar de garantir que as prestações continuam a ser uma medida de atenuação da pobreza para os que permanecem fora do mercado de trabalho.

- *Melhorar a cobertura das prestações para as pessoas em maior risco de desemprego*, tais como os trabalhadores a termo certo, os jovens nos seus primeiros empregos e os trabalhadores por conta própria. Tal pode ser concretizado, quando necessário, através do alargamento da cobertura dos regimes de prestações de desemprego e do reforço de outros direitos de segurança social (licença parental e outras licenças ligadas à conciliação trabalho-família, licença por doença, prestações de invalidez, etc.); o nível das prestações de desemprego deve estar ligado à carreira profissional de cada um.
- *Rever o regime de pensões para garantir pensões adequadas e sustentáveis para as pessoas que têm lapsos nas respectivas carreiras contributivas* devido a períodos de desemprego, doença e prestação de cuidados ou a contratos de curta duração. As reformas das pensões devem andar a par de políticas de apoio às transições no mercado de trabalho das pessoas mais velhas, em especial as que regressam à vida activa depois de uma situação de desemprego.

1.2. Prioridades para melhorar a aplicação, o acompanhamento e a governação das estratégias de flexigurança

Os parceiros sociais europeus apoiaram a adopção dos Princípios Comuns de Flexigurança e sublinharam a importância de uma abordagem que conjugue flexigurança interna e externa. Ainda que em muitos países os parceiros sociais tenham participado na aplicação e no acompanhamento das estratégias nacionais de flexigurança, há que reforçar os processos de consulta e diálogo. As políticas de flexigurança só poderão ter êxito se os parceiros sociais se associarem plenamente às reformas do mercado de trabalho.

Tal como foi anunciado no «Acto para o Mercado Único»³ e na iniciativa emblemática «Uma política industrial para a era de globalização»⁴, a Comissão está novamente em consulta com os parceiros sociais europeus sobre o desenvolvimento de um quadro europeu de reestruturação, com vista a fomentar a passagem de abordagens puramente reactivas para estratégias de antecipação e garantir a sua aplicação. As estratégias de antecipação permitem ter em conta as necessidades decorrentes da transição para uma economia de baixo teor de carbono e de sectores com capacidades excedentes estruturais. Podem também ajudar a evitar conflitos sociais por via da gestão negociada de operações de reestruturação, desenvolvendo por exemplo formações profissionais e reconversões económicas.

Uma lição vital aprendida nos últimos dois anos é a importância das instituições do mercado de trabalho. Os serviços de emprego, e em particular os serviços públicos de emprego (SPE), podem agir como agências de transição, reforçando a sua prestação de serviços. Ainda que, actualmente, a sua principal missão seja a de dar resposta às necessidades dos desempregados,

³ COM (2010)608 de 27.10.2010.

⁴ COM (2010)614 de 28.10.2010.

os serviços de emprego podem desempenhar um papel mais abrangente de prestadores de serviços permanentes na área da avaliação de competências, definição de perfis, formação, orientação profissional personalizada, aconselhamento de clientes (trabalhadores e empregadores) e correspondência de pessoas a perfis de empregos; podem, assim, oferecer serviços aos empregadores ao mesmo tempo que dão solução aos problemas que enfrentam as pessoas mais afastadas do mercado de trabalho. Os serviços de emprego podem também promover parcerias entre e nos serviços (serviços de emprego dos sectores público e privado e do terceiro sector), estabelecimentos de ensino e formação, ONG e instituições de previdência.

Por último, a aplicação de políticas determinadas de flexigurança requer um acompanhamento sistemático e eficaz dos progressos obtidos pelos Estados-Membros. Desde a adopção dos princípios comuns, o Comité do Emprego (EMCO) desenvolveu um quadro analítico, acompanhado de um amplo conjunto de indicadores. Tendo por base este quadro, a Comissão irá acompanhar e fornecer avaliações regulares das políticas de flexigurança na UE.

Flexigurança – acções prioritárias 1 a 3:

1. Uma nova dinâmica em termos de flexigurança deve ser o resultado de uma abordagem comum por parte das instituições europeias, dos Estados-Membros e dos parceiros sociais. Com base nos Princípios Comuns de Flexigurança da UE, as prioridades propostas na presente iniciativa lançam os termos de um debate exaustivo sobre formas de reforçar as quatro componentes da flexigurança (por exemplo, as disposições contratuais sem termo certo (*open-ended*) ou a reforma dos sistemas de prestações). Estas prioridades poderão ser debatidas já no início de 2011 numa **conferência sobre flexigurança reunindo as partes interessadas**, organizada pela Comissão com a participação dos Estados-Membros, do Parlamento Europeu e dos parceiros sociais. O consenso em torno do contributo vital da flexigurança para a concretização da meta de emprego da estratégia Europa 2020 deverá ser consubstanciado numa comunicação sobre uma nova dinâmica a imprimir à flexigurança, a publicar na primeira metade de 2012.

2. A importância crucial da aquisição de competências e aptidões ao longo da vida profissional torna indispensável a definição de estratégias globais de **aprendizagem ao longo da vida e, muito particularmente, de uma nova abordagem da educação de adultos, com base em princípios comuns** como a partilha de responsabilidades e o estabelecimento de parcerias, a instituição de mecanismos eficazes de financiamento, a criação de percursos flexíveis, a qualidade da educação inicial e uma formação contínua com objectivos específicos. Assente nos progressos obtidos com o processo de Copenhaga, a Comissão apresentará, em 2011: uma comunicação sobre a **aplicação de estratégias de aprendizagem ao longo da vida e desenvolvimento de competências**; um **manual de políticas europeias**, que defina um quadro para a aplicação de estratégias de aprendizagem ao longo da vida; e uma revisão do **plano de acção em matéria de educação de adultos**.

3. No intuito de reforçar a participação dos parceiros sociais e fomentar um maior grau de apropriação na UE relativamente à «Agenda para Novas Competências e Empregos», a Comissão propõe a realização, em 2011, de um **Fórum Social Tripartido**. Este fórum debateria a aplicação da Agenda e as políticas de flexigurança em particular, em antecipação da Cimeira Social Tripartida que antecede o Conselho da Primavera no quadro do Semestre Europeu.

Medidas de acompanhamento e preparação:

Em complemento destas acções prioritárias e a fim de reforçar os mecanismos de governação e aplicação e apoiar os Estados-Membros, a Comissão irá:

- introduzir, a partir de 2011, uma **metodologia geral para acompanhar** os progressos dos Estados-Membros na aplicação dos princípios de flexigurança, com base nos trabalhos desenvolvidos pelo Comité do Emprego.
- Estabelecer, até finais de 2011, **uma parceria entre os serviços de emprego dos sectores público e privado e do terceiro sector** para incentivar o diálogo estratégico a nível da UE sobre formas de tornar as transições compensadoras. A parceria garantirá também financiamentos limitados para projectos que envolvam melhores práticas; um novo instrumento em linha divulgará as boas práticas testadas e avaliadas.
- Lançar, em 2011, **uma consulta dos parceiros sociais europeus sobre um quadro europeu para a reestruturação.**

2. DOTAR AS PESSOAS DAS COMPETÊNCIAS CERTAS PARA O EMPREGO

Fazer corresponder a oferta de competências com as necessidades do mercado trabalho continua a ser um desafio

Em 2008, a comunicação da Comissão intitulada «Novas Competências para Novos Empregos», seguida de duas Conclusões do Conselho e de um relatório de peritos independentes, estabeleceu como prioridades da UE a antecipação e a adequação das competências existentes e necessárias no mercado de trabalho⁵. Em Maio de 2009, os Estados-Membros definiram o quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação para abordar as questões da aprendizagem ao longo da vida e do desenvolvimento de competências dos cidadãos de todas as idades.

A crise veio sublinhar a importância do desafio, acelerando o ritmo das reestruturações económicas e empurrando muitos trabalhadores de sectores em declínio para o desemprego por não terem as competências exigidas pelos sectores em expansão. Actualmente, os primeiros sinais de retoma económica andam a par com dificuldades de recrutamento de efectivos altamente qualificados.

As perspectivas a longo prazo evidenciam também a importância das competências. Espera-se que na UE os empregos exercidos por pessoas com qualificações elevadas aumentem 16 milhões até 2020, enquanto os que são ocupados por trabalhadores pouco qualificados venham a registar um declínio de cerca de 12 milhões. São demasiadas as pessoas que não têm as competências necessárias para singrarem no mercado de trabalho: os adultos com baixas habilitações escolares têm sete vezes menos probabilidades de participar em acções de educação e formação contínuas do que os que possuem habilitações elevadas e, em consequência, deparam-se com cada vez maiores dificuldades para se adaptarem às necessidades de competências agora emergentes e em constante evolução.

Lacunas graves de profissionais qualificados com competências técnicas e de gestão específicas a determinados empregos estão a impedir a Europa de alcançar os seus objectivos

⁵ COM (2008)868 de 16.12.2008. Conclusões do Conselho de 9.3.2009 e 7.6.2010. «New Skills for New Jobs: *Action Now*», relatório do grupo de peritos, Fevereiro de 2010.

em matéria de crescimento sustentável. Este problema de escassez de competências também se verifica em áreas críticas para a inovação, em especial as ciências, a tecnologia, a engenharia e a matemática. No sector automóvel e na construção naval, por exemplo, a procura de veículos híbridos e os investimentos *offshore* em energias sustentáveis exigem já muitas competências diferentes das que os trabalhadores desses sectores actualmente possuem. Na verdade, há que operar investimentos significativos em competências «verdes» para garantir que a Europa consegue concretizar a ambição de dispor de três milhões de «empregos verdes» até 2020. Até 2015, registar-se-á uma escassez de profissionais das TIC que poderá oscilar entre 384 000 e 700 000 empregos, pondo em perigo o próprio sector mas também a disseminação das TIC a todos os sectores da economia. Acresce que mais de 30% dos europeus raramente ou nunca usaram a Internet, o que prejudica seriamente as respectivas oportunidades de emprego, uma vez que a maioria dos empregos já exige cibercompetências⁶. Até 2020, estima-se que o sector da saúde venha a registar uma escassez de cerca de um milhão de profissionais, e até mesmo dois milhões se forem consideradas as profissões relacionadas com os cuidados, o que perfaz 15% das necessidades de cuidados na UE. É necessário mais um milhão de investigadores para poder concretizar as nossas ambições de criar uma União da Inovação.

A não correspondência entre oferta e procura de competências tem também uma vertente geográfica: as lacunas e os estrangulamentos de competências em áreas de grande crescimento coexistem com zonas de desemprego persistentemente elevado. No entanto, a mobilidade continua a registar níveis muito baixos na UE: em 2009, apenas 2,4% da população da UE eram cidadãos de um outro Estado-Membro. A migração económica está também a assumir importância estratégica para solucionar o problema da escassez de competências. Os cidadãos de países terceiros correspondiam a quase 20 milhões, ou seja 4% do total da população da UE-27. Na ausência de migração líquida, a população em idade activa diminuiria 12% até 2030 e 33% até 2060, comparativamente a 2009. No entanto, os trabalhadores migrantes qualificados ocupam muitas vezes empregos pouco especializados e de baixa qualidade, o que evidencia a necessidade de gerir mais eficazmente o potencial e as competências destas pessoas.

Reforçar a capacidade de a União antecipar e adequar as competências às necessidades do mercado de trabalho

O impacto da crise e os níveis de desemprego persistentemente elevados sublinharam a necessidade de melhor perceber onde se afigura provável que ocorram as futuras lacunas de competências na UE. As lições aprendidas desde 2008 através de várias acções devem ser reunidas no âmbito de uma análise sistemática das necessidades de competências na UE. As iniciativas empreendidas pelos Estados-Membros para aumentar os níveis de competências devem ser complementadas por uma acção europeia, com uma forte tónica na mobilidade geográfica como mecanismo de ajustamento, de modo a atenuar os focos regionais de desemprego e dar resposta às necessidades do mercado. A Comissão continuará a apoiar a criação de conselhos sectoriais sobre competências a nível europeu, sempre que a iniciativa provenha de partes como os parceiros sociais ou os observatórios relevantes. Do mesmo modo, em linha com o programa de Estocolmo⁷, e em especial o desenvolvimento de legislação europeia em matéria de migração legal, a Comissão agirá para explorar mais

⁶ Ver definição em COM(2007) 496 de 7.9.2007.

⁷ COM (2010)171 de 20.4.2010.

eficazmente o potencial dos migrantes já presentes na UE. Apresentam-se de seguida as cinco principais áreas de intervenção.

2.1. Desenvolver as informações sobre o mercado de trabalho e a governação das competências

A maioria dos Estados-Membros recolhe as suas informações sobre o mercado de trabalho relativas às necessidades actuais e futuras através de organismos do tipo observatórios, que congregam agentes do mercado de trabalho e estabelecimentos de ensino e formação. Estas análises contribuem para dar forma a normas de qualificação e adaptar os sistemas de formação às necessidades do mercado.

Não obstante, há ainda ampla margem de manobra para continuar a desenvolver as ferramentas prospectivas existentes do mercado de trabalho a nível nacional, regional, sectorial e europeu e disseminar os seus resultados de modo a dar respostas mais eficazes às lacunas de competências. A Comissão irá facilitar a cooperação entre organismos nacionais envolvidos na governação de competências (antecipação de necessidades de competências e capacidade de resposta por parte dos sistemas de ensino e formação), a fim de promover a partilha de informações e uma melhor utilização das informações sobre o mercado de trabalho nas políticas de emprego, educação e formação.

2.2. Proporcionar o conjunto adequado de competências

Independentemente da idade, género, origem socioeconómica, etnia ou deficiência, todos os cidadãos da UE devem ter a oportunidade de adquirir e desenvolver o conjunto de conhecimentos, competências e aptidões de que necessitam para serem bem sucedidos no mercado de trabalho.

Para tal, os sistemas de ensino e formação devem oferecer o conjunto certo de aptidões, incluindo competências digitais e transversais fundamentais, literacia mediática e comunicação em línguas estrangeiras. Devem também garantir que, ao acabar os estudos secundários e superiores, os jovens possuem as competências e aptidões necessárias para transitarem rapidamente e sem problemas para o mundo do emprego. O combate ao abandono escolar precoce e às baixas habilitações em áreas básicas como a literacia, a numeracia e as ciências, também entre os adultos, é um elemento essencial para as estratégias de inclusão, emprego e crescimento. A formação contínua deve chegar ao nível de 15%, isto é o parâmetro de referência para a participação dos adultos em acções de aprendizagem ao longo da vida⁸.

Foram já registados progressos positivos em termos da adaptação dos programas escolares, da introdução de reformas consentâneas com o Quadro Europeu de Competências Essenciais para a Aprendizagem ao Longo da Vida e da utilização do Europass. Não obstante, os Estados-Membros devem acelerar o ritmo das reformas e instituir quadros nacionais de qualificações assentes em resultados da aprendizagem, tal como se refere na recomendação sobre o quadro europeu de qualificações. Do mesmo modo, o processo de Copenhaga deve continuar a contribuir para melhorar o carácter aliciente do ensino e da formação profissional.

Dado o papel transversal das competências digitais em toda a economia, a Agenda Digital europeia constitui um catalisador vital para ajudar a dotar os trabalhadores e os candidatos a

⁸ Conclusões do Conselho sobre o «Quadro estratégico para a cooperação europeia em matéria de educação e formação *ET(2020)*» (doc. 9845/09).

emprego das competências digitais certas; os esforços devem orientar-se para a promoção da literacia digital básica para as pessoas menos habilitadas nesta área, como os idosos, as pessoas menos instruídas ou os trabalhadores de PME, mas também para o fomento de competências especializadas e avançadas em TIC para os que possuem perfis de emprego específicos, como é o caso dos profissionais das TIC.

2.3. Fazer corresponder as competências das pessoas às oportunidades de emprego e explorar os empregos potenciais da Europa

Se bem que seja importante disponibilizar o conjunto certo de competências, é também essencial evitar a subutilização dos talentos e potencialidades das pessoas. Tal implica uma melhor cooperação entre os mundos do trabalho, da educação e da formação e uma maior transparência no mercado de trabalho, indo para além das abordagens tradicionais que medem as competências apenas por referência a qualificações formais.

A passagem para abordagens assentes nas competências e aptidões está já a traduzir-se em mudanças significativas nos sistemas de ensino e nos mercados de trabalho, bem como na forma como interagem. Por seu turno, este facto tem importantes implicações para o trabalho dos serviços de emprego nas áreas de avaliação de competências, definição de perfis, formação, cooperação com os prestadores de formação, orientação profissional e aconselhamento de clientes (incluindo empregadores). Há que reforçar a cooperação entre os serviços de emprego e os centros de orientação na área da educação, para que estes últimos sejam capazes de prestar conselhos relevantes para o mercado de trabalho.

Igualmente essencial é a prestação de aconselhamento, incentivos e assistência às empresas, designadamente as PME, para que possam desenvolver competências no local de trabalho e aproveitá-las da melhor forma. Há que incentivar os empregadores a co-investir e participar nas actividades das instituições de ensino e formação, em especial no ensino superior e na educação e formação profissionais. Estas parcerias encerram o potencial de desenvolver e actualizar perfis de competências, programas escolares e qualificações multidisciplinares e facilitar a provisão de aprendizagens ligadas ao trabalho, que vão de programas de estágio a doutoramentos em áreas ligadas à indústria. Estas parcerias estruturadas poderão constituir um meio eficaz e sistemático de desenvolver esta interacção.

Para colmatar o fosso entre as competências e os empregos futuros e tornar os sistemas de ensino mais reactivos às necessidades da nossa economia (por exemplo, a economia verde), há que promover novas especializações académicas para alcançar uma massa crítica capaz de aumentar a competitividade da Europa.

2.4. Intensificar a mobilidade geográfica na UE

Vários factores de natureza não regulamentar influenciam a mobilidade inter-regional e transnacional: a habitação, a língua, as oportunidades de emprego para os parceiros, os mecanismos que regem o regresso dos trabalhadores migrantes ao país de origem, «barreiras» históricas e o reconhecimento da experiência de mobilidade, em especial nas PME. Os recentes esforços para melhorar a mobilidade geográfica concentraram-se na supressão de obstáculos de ordem jurídica e administrativa (por exemplo, na área do reconhecimento de qualificações e da portabilidade das pensões complementares). É agora necessário informar melhor os cidadãos sobre estas mudanças para que possam, com confiança, lançar-se em aventuras profissionais transfronteiras. Importa também agir com determinação para aumentar a transparência das ofertas de emprego na UE. No âmbito da coordenação dos sistemas de

segurança social, a Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, irá analisar a situação das categorias profissionais altamente móveis, em especial os investigadores envolvidos em actividades de investigação remuneradas, de modo a facilitar a sua mobilidade geográfica e inter-sectorial, a fim de concluir até 2014 a realização do Espaço Europeu da Investigação.

Alguns profissionais ainda se queixam da morosidade e complexidade dos procedimentos de reconhecimento das suas qualificações. A Comissão está actualmente a rever a directiva «Qualificações Profissionais» no intuito de identificar soluções possíveis, como a criação de uma carteira profissional, e simplificar a situação vigente.

2.5. Aproveitar as potencialidades da migração

Para maximizar o potencial contributo da migração para o pleno emprego, há que integrar mais eficazmente os migrantes que já residem legalmente na UE, em especial através da supressão de barreiras ao emprego, tais como a discriminação ou o não reconhecimento de competências e qualificações, que os colocam em risco de desemprego e exclusão social. Os modestos resultados dos nacionais de países terceiros em relação aos da população indígena nos sistemas de ensino dos Estados-Membros é uma questão que merece igualmente atenção.

Processos mais eficazes de acompanhamento e antecipação das necessidades de competências, bem como melhorias no reconhecimento de competências e qualificações, mesmo as obtidas fora da UE, podem reduzir substancialmente o «desperdício de cérebros» de migrantes altamente instruídos em empregos pouco qualificados e de baixa qualidade. No pleno respeito pelo princípio da preferência comunitária e pelo direito dos Estados-Membros de determinar o volume das admissões de trabalhadores de países terceiros, seria fundamental proceder ao inventário dos perfis de competências dos nacionais de países terceiros já residentes na UE para decidir de que forma pode o alargamento do quadro normativo dos mecanismos nacionais e da UE relativos à admissão de trabalhadores migrantes contribuir para atenuar a escassez de competências. Uma política de admissão flexível e orientada pela procura poderá contribuir significativamente para prover às necessidades futuras de mão-de-obra. A adequação das competências pode também ser melhorada por via do reforço da cooperação com países terceiros em áreas como o reconhecimento de competências, a partilha de informações sobre as necessidades do mercado de trabalho e da colaboração com agências de recrutamento e emprego.

Actualização e adequação de competências – áreas prioritárias 4 a 8:

A Comissão irá:

- 4. Elaborar, a partir de 2012, um **Panorama de Competências na UE**, para melhorar a transparência para os candidatos a emprego, as empresas e/ou as instituições públicas. Este Panorama estará disponível em linha e incluirá previsões actualizadas em matéria de oferta de competências e necessidades do mercado de trabalho até 2020. Nele poderão encontrar-se: i) informações actualizadas sobre as 25 profissões que se prevê virem a ser mais procuradas na UE e as cinco mais procuradas em cada Estado-Membro; ii) uma análise dos requisitos de competências, com base no Observatório Europeu de Ofertas de Emprego; iii) uma análise das inadequações de competências e da utilização de competências no local de trabalho, através de inquéritos aos empregadores, aprendentes e diplomados; iv) análises

prospectivas a nível sectorial, com base no trabalho dos conselhos sectoriais europeus em matéria de emprego e competências; e v) projecções do CEDEFOP⁹ e dos Estados-Membros. Se necessário, o Panorama dará conta das necessidades de competências em áreas estratégicas como a Ciência, a Tecnologia, a Engenharia e a Matemática.

- 5. Completar, até 2012, em todas as línguas comunitárias, a **classificação europeia de competências, aptidões e profissões (ESCO)**, enquanto interface partilhada entre os mundos do emprego, da educação e da formação.
- 6. Considerar, em 2012, a possibilidade de apresentar propostas que incidam sobre a **reforma dos sistemas de reconhecimento de qualificações profissionais**, com base na revisão da directiva «Qualificações Profissionais».
- 7. Lançar, em 2011, uma **Nova Agenda para a Integração** de nacionais de países terceiros, com o objectivo de melhorar estruturas e ferramentas para facilitar o intercâmbio de informações e incluir as prioridades dos Estados-Membros em termos de integração em todas as áreas políticas relevantes.
- 8. Considerar, em 2012, a possibilidade de apresentar propostas para ajudar a melhorar a **aplicação dos direitos dos trabalhadores migrantes na UE** em relação com o princípio da livre circulação de trabalhadores.

Medidas de acompanhamento e preparação:

A Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, irá também:

- Propor, até 2011, um **novo parâmetro de referência em matéria de educação para a empregabilidade** que sirva de incentivo a uma maior atenção à preparação dos jovens para a transição para o mercado de trabalho, propor uma recomendação do Conselho com vista à redução do abandono escolar precoce e criar um **grupo de peritos de alto nível para estudar formas de melhorar a literacia** de jovens e adultos.
- Lançar, até final de 2010, uma **campanha de sensibilização para formas de os cidadãos beneficiarem das regras de coordenação europeias em matéria de segurança social quando se deslocam no interior da Europa**, sem perderem os seus direitos.
- Avaliar, no âmbito da **Análise do Desempenho das PME**, as necessidades futuras de competências em micro empresas e empresas de artesanato para definir uma amostra representativa dos Estados-Membros da UE e melhor integrar as necessidades dessas empresas nas iniciativas políticas da UE existentes.
- Apoiar, a partir de 2011, a aquisição de aptidões no domínio do desenvolvimento sustentável e incentivar a evolução das competências em sectores abrangidos pelo **roteiro de acções para uma Europa eficiente em termos de recursos e pelo novo Plano de Acção sobre eco-inovação**.
- Apoiar, a partir de 2011, as **«alianças de conhecimento»**, isto é, iniciativas que reúnam empresas e instituições de educação/formação no intuito de desenvolver novos programas

⁹ Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional

de estudo que solucionem o fosso existente de competências de inovação e dêem resposta às necessidades do mercado de trabalho. Serão também desenvolvidos programas de doutoramentos em áreas ligadas à indústria da UE, no âmbito das acções Marie Curie e das colocações Erasmus em empresas.

- Propor, em 2011, uma recomendação do Conselho sobre a identificação, o registo e a **validação de competências** obtidas fora do âmbito da educação e formação formais, incluindo um **passaporte europeu de competências** para ajudar as pessoas a registar e apresentar as competências que adquiriram ao longo da vida.
- Apresentar, em 2011, **uma análise do contributo das políticas de migração para a adequação entre o mercado de trabalho e as competências**, em linha com o programa de Estocolmo. Será criada uma **rede de políticas para melhorar a educação dos migrantes**, com o objectivo de solucionar o problema das disparidades nos níveis educativos entre os estudantes migrantes e a população indígena.
- Reformar, até 2012, **os serviços europeus de emprego EURES e respectiva base jurídica**, no intuito de desenvolver a sua capacidade de colocação e correspondência e pô-la ao serviço da Estratégia Europeia de Emprego.
- Propor, até 2012, uma abordagem e instrumentos à escala da UE para ajudar os Estados-Membros a **integrarem as competências das TIC e a literacia digital (cibercompetências) nas políticas fundamentais de aprendizagem ao longo da vida**.
- Apresentar, até 2012, uma **comunicação sobre a política europeia de multilinguismo**, propondo prioridades para os sistemas de ensino e educação e um parâmetro de referência linguístico a nível europeu, com base nos resultados do inquérito europeu sobre competência linguística, de modo a concretizar o objectivo definido em Barcelona de domínio de duas línguas para além da língua materna.
- Desenvolver em cooperação com os Estados-Membros, até 2012, um plano de acção para colmatar as disparidades na oferta de mão-de-obra no sector da saúde. O plano de acção será acompanhado de uma acção conjunta, a realizar no âmbito do Programa de Saúde, destinada a prever e planear as necessidades em matéria de mão-de-obra do sector da saúde.
- Inventariar e promover, até 2012, **centros europeus de excelência com novas especializações académicas** para os empregos do futuro. A Comissão analisará a melhor forma de apoiar a mobilidade dos estudantes (europeus e internacionais) para estes centros de excelência.

3. MELHORAR A QUALIDADE DO TRABALHO E DAS CONDIÇÕES LABORAIS

Resultados díspares em matéria de qualidade dos empregos na UE na última década

Uma boa qualidade dos empregos anda a par de uma participação elevada na vida activa. Tal deve-se ao facto de o ambiente de trabalho desempenhar um papel crucial para aumentar o potencial da mão-de-obra, constituindo um dos principais factores da competitividade. Para poderem inovar e obter resultados rápidos e eficazes, as empresas da UE dependem, para

sobreviver e expandir a sua actividade, de uma mão-de-obra empenhada e realizada, num ambiente de trabalho de qualidade e condições laborais seguras e saudáveis.

Na última década, os resultados em termos da qualidade do trabalho na Europa têm sido díspares. De um modo geral, os níveis de satisfação no emprego aumentaram; os acidentes profissionais, designadamente os causadores de vítimas mortais, diminuíram, mesmo que, pelo menos para uma minoria das pessoas, o trabalho se tenha tornado mais intenso e gerador de stress. Por outro lado, o número de trabalhadores que involuntariamente estão vinculados a contratos temporários ou a tempo parcial aumentou, passando de 53,7% e 18% em 2001, respectivamente, para 60,3% e 25,6% em 2009. Os salários tenderam a crescer abaixo da produtividade na maioria dos Estados-Membros e persistem as situações de pobreza no trabalho: a percentagem de trabalhadores por conta de outrem que vivem abaixo do limiar de pobreza tem-se mantido estável nos 8% desde 2005. Em muitos países, o trabalho não declarado continua a deixar importantes segmentos da mão-de-obra desprotegidos e vulneráveis.

Devido à crise, muitos empregos foram expostos a pressões competitivas e à deterioração das condições de trabalho. Em muitos casos, novas formas de trabalho e mais transições entre empregos não foram acompanhadas das condições laborais adequadas, aumentando o stress psicológico e perturbações de ordem psicossocial. Esta situação tem custos sociais e económicos e pode prejudicar a capacidade competitiva da Europa: ambientes de trabalho sem as devidas condições de saúde e segurança resultam em mais pedidos de prestações de invalidez e em saídas precoces da vida activa.

Rever a legislação da UE e promover instrumentos não vinculativos

A melhoria da qualidade do trabalho passa por uma resposta política integrada a nível da UE, acompanhada de acções por parte dos Estados-Membros. A União possui um sólido acervo legislativo em complemento da acção dos Estados-Membros para melhorar as condições de vida e de trabalho, garantindo níveis mínimos em matéria de condições laborais, saúde e segurança no trabalho, direitos de informação, consulta e participação dos trabalhadores, igualdade entre homens e mulheres e não discriminação, concorrência mais justa, níveis elevados de produtividade e criação de empregos de qualidade. Este acervo tem, no entanto, de ser adaptado no sentido de clarificar a aplicação ou a interpretação das regras e as tornar mais compreensíveis e fáceis de aplicar por parte de cidadãos e empresas; responder à emergência de novos riscos para a saúde e segurança no local de trabalho; e reduzir a burocracia. De um modo mais geral, o acervo legislativo deve manter-se em sintonia com as novas modalidades de trabalho e tecnologias, para que facilite, em vez de impedir, a adaptação dos locais de trabalho.

A legislação a nível da UE nem sempre é suficiente. A existência de instrumentos não vinculativos do tipo análises comparativas, coordenação política, intercâmbio de boas práticas, comparações de resultados, guias de aplicação, quadros de acção, códigos de conduta e recomendações podem contribuir significativamente para formar consensos e criar os incentivos adequados à tomada de acção a nível nacional ou das empresas. Por conseguinte, outras iniciativas devem ser empreendidas para configurar um quadro normativo mais inteligente, consolidar uma abordagem estratégica de longo prazo e melhorar a forma como as autoridades nacionais e os parceiros sociais aplicam a legislação a nível nacional, revendo igualmente o conceito e os indicadores de qualidade do trabalho.

3.1. Um quadro normativo europeu mais inteligente a favor do emprego e da saúde e segurança no trabalho

A Comissão empreenderá uma avaliação circunstanciada e em larga escala do acervo legislativo vigente. Os trabalhos foram já iniciados com a avaliação de dois instrumentos legislativos significativos – sobre o tempo de trabalho e o destacamento de trabalhadores - e estender-se-ão a outros elementos relacionados com o emprego e a saúde e segurança. Esta avaliação exaustiva não impedirá a preparação de novas propostas legislativas, caso venha a ser necessária uma acção imediata e se justifiquem novas disposições na sequência de uma avaliação profunda do seu impacto económico e social.

É igualmente necessário avaliar em profundidade um conjunto de disposições legais que podem afigurar-se ineficazes ou de difícil aplicação, como é o caso das regras aplicáveis à protecção dos beneficiários de pensões profissionais complementares na circunstância de insolvência do empregador. Depois de uma avaliação adequada, a Comissão irá propor a inclusão dos trabalhadores marítimos e dos pescadores no âmbito de aplicação laboral da UE. No domínio da saúde e segurança profissional, as prioridades incluirão a revisão das directivas relativas à protecção dos trabalhadores expostos a campos electromagnéticos e a agentes cancerígenos e mutagénicos, bem como à prevenção de perturbações musculoesqueléticas. Os riscos de exposição ao fumo do tabaco no ambiente merecerão atenção especial. Para além disso, serão investigados os riscos associados a nano-materiais e as causas da incidência cada vez maior de doenças mentais no local de trabalho.

3.2. Uma abordagem estratégica com base em instrumentos não vinculativos

A Comissão pode intervir e mobilizar recursos dos Estados-Membros, parceiros sociais e agências da UE. Através do diálogo social europeu, os parceiros sociais sectoriais e intersectoriais desenvolveram também um importante conjunto de instrumentos não vinculativos, incluindo acordos autónomos que contribuem para melhorar as normas laborais e produzem um impacto directo e concreto nas condições de trabalho de milhões de trabalhadores na UE. No respeito pela autonomia dos parceiros sociais, a Comissão continuará a apoiar e a facilitar esta actividade e, sempre que se justifique, avaliará o impacto destes acordos.

As ilações retiradas da estratégia da UE em matéria de saúde e segurança no trabalho 2007-2012 deverão servir para lançar o debate sobre a sua renovação, bem como a possível extensão a outras áreas políticas.

O trabalho não declarado, incluindo as situações em que os empregadores classificam incorrectamente trabalhadores por conta de outrem como contratantes independentes, continua a alastrar e reveste cada vez mais uma dimensão transfronteiriça. É necessário trabalhar para reforçar a cooperação a nível da UE entre inspecções do trabalho e outras entidades cuja missão é controlar a aplicação da legislação laboral.

É ainda preciso envidar esforços para rever a definição e os indicadores comuns da UE de qualidade do trabalho, tornando-os mais operacionais com vista a apreciação e à avaliação comparativa das políticas dos Estados-Membros neste domínio. Em especial, a abordagem da qualidade do trabalho deverá ser reexaminada à luz da evolução política recente, nomeadamente os princípios de flexigurança e as estratégias para tornar as transições compensadoras, e do desenvolvimento de novas modalidades de trabalho.

Qualidade do trabalho e das condições laborais – acções prioritárias 9 a 12:

A Comissão irá:

- 9. Rever, em 2011, a **Directiva «Tempo de Trabalho»** e apresentar uma proposta legislativa que vise melhorar a aplicação da **Directiva «Destacamento de Trabalhadores»**. Quando necessário, a Comissão encetará acções para **alterar, clarificar ou simplificar a legislação vigente em matéria de emprego**, se tal for justificado por uma avaliação de impacto, e após consulta dos parceiros sociais europeus.
- 10. Empreender, em 2011, a **avaliação final da estratégia da UE em matéria de saúde e segurança no trabalho 2007-2012** e, nesta base, propor, em 2012, **um seguimento da estratégia para o período 2013-2020**.
- 11. Rever, em 2012, a **eficácia da legislação da UE na área da informação e consulta dos trabalhadores, bem como as directivas relativas ao trabalho a tempo parcial e aos contratos a termo e respectivo impacto na participação das mulheres no emprego e na igualdade de remunerações**; trabalhar com os parceiros sociais, respeitando a autonomia do diálogo social.
- 12. Realizar, até 2014, uma **análise exaustiva da legislação em matéria de saúde e segurança**, em parceria com os Estados-Membros e os parceiros sociais europeus, no quadro do Comité Consultivo para a Saúde e a Segurança no Trabalho.

Medidas de acompanhamento e preparação:

A Comissão, em cooperação com os Estados-Membros e os parceiros sociais, irá:

- Analisar, em 2011, a **viabilidade de uma iniciativa para reforçar a cooperação entre as inspecções do trabalho e outras entidades responsáveis pelo controlo da aplicação da legislação**, com o objectivo de prevenir e combater o trabalho não declarado.
- **Rever e actualizar**, em 2011, o **conceito político de qualidade do trabalho**, em cooperação com os Estados-Membros e os parceiros sociais.
- **Analisar**, em 2012, o **impacto das directivas sobre não discriminação que têm pertinência para a área do emprego**, nomeadamente as directivas 2000/78/CE¹⁰ e 2000/43/CE¹¹.

4. APOIAR A CRIAÇÃO DE EMPREGO

A crise económica teve um impacto dramático na criação de emprego, mas alguns obstáculos à procura de mão-de-obra são de natureza estrutural

¹⁰ Directiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional.

¹¹ Directiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de Junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica.

Não basta garantir que as pessoas se mantenham activas e adquiram as competências certas para arranjar um emprego. A retoma deve assentar na criação de postos de trabalho, o que depende sobretudo do crescimento económico. E efectivamente, desde 2008, a recessão económica tem tido um impacto tremendo na criação de postos de trabalho, anulando muitos dos progressos em termos de criação de emprego na UE e de redução do desemprego registados na década anterior. A economia da UE começou de novo a crescer na segunda metade de 2009, após cinco trimestres consecutivos de contracção. Os mercados de trabalho da UE começaram a mostrar alguns sinais de estabilização e os números das ofertas de emprego ganharam algum alento nos últimos trimestres.

Ainda que estes desenvolvimentos positivos mereçam ser assinalados, nem todas as mudanças observadas nos últimos dois anos foram resultado da conjuntura económica: a criação de emprego depende igualmente das políticas do mercado de trabalho implementadas na UE e nos Estados-Membros. O estímulo ao crescimento pode não bastar para criar mais e melhores empregos; o clima empresarial tem de ser propício à criação de postos de trabalho.

As políticas destinadas a promover a criação de emprego devem ter em conta o importante contributo das pequenas e médias empresas (PME) para uma grande parte da actividade económica e profissional na Europa. Mais de 99% das empresas da UE são PME, o que representa dois terços de todos os postos de trabalho do sector privado, facto que evidencia a importância de prestar a devida atenção às necessidades destas empresas aquando da concepção de legislações relevantes na área do emprego. No entanto, são muito poucas as PME inovadoras que evoluem para empresas de maior dimensão com mais trabalhadores. Há também menos jovens empresas inovadoras e de intensa actividade de I&D na UE do que nos EUA. Lacunas importantes em termos de inovação e cibercompetências impedem as PME de adoptar modelos empresariais inovadores e inteligentes e novas tecnologias. Os trabalhadores por conta própria representam 15% da mão-de-obra da UE e mesmo em períodos de prosperidade económica os seus números não cresceram significativamente: a proporção de trabalhadores por conta própria no total da força de trabalho da UE diminuiu um ponto percentual entre 2000 e 2008.

Repor a criação de empregos para garantir que todos os que querem trabalhar podem fazê-lo

O crescimento económico continua a ser o principal motor de criação de emprego. As iniciativas emblemáticas no quadro da estratégia Europa 2020 «União da Inovação»¹² e «Uma política industrial para a era de globalização»¹³ definem um importante conjunto de acções para uma nova abordagem estratégica da inovação e para uma base industrial competitiva. Devem contribuir para fomentar o crescimento económico, fundamentando-o no conhecimento e em actividades de elevado valor acrescentado, e identificar oportunidades de investimento e criação de emprego. O «Acto para o Mercado Único»¹⁴ avança igualmente com um pacote de propostas destinadas a explorar o pleno potencial do mercado único e reforçar o crescimento e o emprego. Do mesmo modo, a iniciativa emblemática «Juventude em Movimento»¹⁵ já definiu um quadro específico para o emprego juvenil.

¹² COM (2010) 546 de 6.10.2010.

¹³ COM (2010) 614 de 28.10.2010.

¹⁴ COM (2010) 608 de 27.10.2010.

¹⁵ COM (2010) 477 de 15.9.2010.

No entanto, para além destas iniciativas, há que criar as condições certas para gerar mais empregos, particularmente nos dois extremos do espectro de competências. Reconhecendo que a UE tem ainda muito que trabalhar para melhorar a forma como introduz inovação nos sistemas de produção, a Comissão irá propor meios de facilitar a criação de empregos em empresas que operam em modelos empresariais onde as competências elevadas e a I&D são predominantes. Considerará ainda a criação de incentivos para os empregadores recrutarem os desempregados de longa duração e outros trabalhadores afastados do mercado laboral. Em complemento dos esforços envidados pelos Estados-Membros, a Comissão prestará ainda atenção especial ao empreendedorismo e ao emprego independente enquanto veículos essenciais para aumentar as taxas de emprego. Todas as iniciativas respeitarão o princípio «*think small first*», de modo a ter em conta as características específicas das PME.

4.1. Reforçar as condições globais para a criação de emprego

As estimativas da Comissão sugerem que uma redução de 25% dos encargos administrativos poderá, a longo prazo, resultar num aumento do PIB de 1,4%. Para combinar o crescimento económico com a criação de emprego, devem ser suprimidos os obstáculos administrativos à criação de empresas próprias e ao recrutamento. Tal é particularmente importante em empresas que operam em sectores de rápida evolução e com modelos intensivos em I&D, onde a procura de competências elevadas pode ser significativa. De facto, a concretização da meta de dedicar 3% do PIB da UE a actividades de I&D até 2020 induziria a criação de 3,7 milhões de postos de trabalho nesse período¹⁶. Neste contexto, há que multiplicar os investimentos para aumentar o número de diplomados nas áreas da ciência, tecnologia, engenharia e matemática e, assim, criar as condições certas para aplicar tecnologias facilitadoras, essenciais às estratégias de I&D e inovação na indústria e nos serviços.

Estimular o recrutamento por via de uma redução dos custos laborais não salariais (passando, por exemplo, a tributar o consumo energético ou a poluição em vez do trabalho) é fundamental em conjunturas de elevado desemprego, uma vez que os custos dos sistemas de seguro de desemprego serão muito provavelmente superiores à perda de receitas dos regimes de segurança social. Este aspecto é particularmente importante para as pessoas que se deparam com dificuldades especiais em encontrar novos empregos após a recessão, como é o caso dos trabalhadores pouco qualificados ou os desempregados de longa duração. Afigura-se igualmente vital a criação de incentivos para transferir postos de trabalho da economia informal para a economia regular. Uma via a explorar é a criação de empregos declarados em serviços domésticos, cuidados sociais e outras actividades não lucrativas, proporcionando uma importante porta de entrada no mercado de trabalho para os que dele estão mais afastados.

4.2. Promover o empreendedorismo, o emprego independente e a inovação

As empresas da economia social, as cooperativas, as sociedades mutualistas e as microempresas, incluindo o emprego independente, podem constituir uma fonte de soluções inovadoras para dar resposta a necessidades sociais num processo participativo, proporcionando oportunidades de emprego específicas para as pessoas mais afastadas do mercado laboral. A comunicação da Comissão sobre o «Acto para o Mercado Único»¹⁷ anunciou já um conjunto de acções que visam o desenvolvimento do sector da economia

¹⁶ COM (2010) 546 de 6.10.2010.

¹⁷ COM (2010) 608 de 27-10-2010.

social e das empresas sociais, *tais como a iniciativa em favor do empreendedorismo social ou a consulta pública sobre a aplicação do regulamento sobre o estatuto da cooperativa europeia*. O Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (IET) fomentará a criação e o desenvolvimento de empresas através de actividades de investigação orientadas para a inovação, com uma forte tónica no empreendedorismo.

O empreendedorismo deve tornar-se um meio mais comum de criar empregos e combater a exclusão social. Há que privilegiar a formação, de modo a garantir que os sistemas de ensino fornecem as bases para incentivar o aparecimento de novos empresários e que as pessoas que pretendam começar e gerir uma PME adquiram as devidas competências para o fazerem. Os Estados-Membros devem fomentar o espírito empreendedor nos programas escolares, a fim de criar uma massa crítica de professores nesta área, e promover a colaboração transfronteiras entre universidades e centros de investigação no domínio da inovação e do empreendedorismo.

Apoiar a criação de emprego – acção prioritária 13:

13. Em 2011, a Comissão irá propor **princípios orientadores para promover condições propícias à criação de emprego**. Estes princípios incluirão formas de: i) suprimir os obstáculos administrativos e jurídicos à contratação e ao despedimento, à criação de novas empresas e ao emprego independente; ii) reduzir os custos laborais não salariais; iii) passar do trabalho informal ou não declarado para o emprego regular.

Medidas de acompanhamento e preparação:

No quadro do *Small Business Act*, a Comissão irá:

- Lançar, até final de 2010, uma proposta no sentido de alargar a Acção preparatória – Erasmus para Jovens Empresários (EYE) e transformá-la num programa permanente.
- Apoiar programas específicos de formação de professores, bem como o intercâmbio de melhores práticas **para desenvolver a formação de professores na área do empreendedorismo**, e lançar um manual sobre o ensino desta disciplina com o objectivo de reforçar a sua extensão, o seu impacto e a sua qualidade na Europa.

INSTRUMENTOS FINANCEIROS DA UE AO SERVIÇO DAS NOVAS COMPETÊNCIAS E EMPREGOS

À luz dos actuais condicionalismos nos orçamentos nacionais, os Estados-Membros e a Comissão devem esforçar-se por aproveitar melhor os fundos da UE. A política de coesão contribui já para o desenvolvimento de novas competências e a criação de emprego, designadamente no domínio da economia verde agora em expansão. É possível explorar melhor o potencial dos instrumentos financeiros da UE e dos regulamentos que consubstanciam reformas nos domínios do emprego, educação e formação: são eles, em primeiro lugar, o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADR), o programa de aprendizagem ao longo da vida e o programa «Progress».

Mais particularmente, e em sintonia com as propostas apresentadas na reapreciação do orçamento¹⁸ e no quinto relatório sobre a coesão¹⁹, o impacto dos instrumentos políticos em prol da coesão, incluindo o FSE, devem ganhar visibilidade privilegiando quatro prioridades: 1) concentrar recursos financeiros em num número mais reduzido de acções prioritárias; 2) reforçar a condicionalidade e os incentivos para estimular os Estados-Membros a concretizar as reformas institucionais anunciadas nos programas de reformas nacionais; 3) colocar a tónica na obtenção de resultados, através de um conjunto de metas e indicadores claros e mensuráveis, acordados entre a Comissão e os Estados-Membros; e 4) estabelecer contratos de investimento para o desenvolvimento e a parceria entre a Comissão e os Estados-Membros.

Ainda que a reavaliação aprofundada dos instrumentos financeiros seja feita no âmbito do próximo quadro financeiro plurianual, estas quatro prioridades devem servir de linhas orientadoras para reforçar, desde já, o contributo dos fundos e do orçamento da UE para a «Agenda para Novas Competências e Empregos».

Convidam-se os Estados-Membros a concentrar as intervenções do FSE e de outros fundos da UE em reformas estruturais fundamentais e no fomento da condicionalidade estrutural, contribuindo assim para as acções prioritárias propostas na presente Agenda e para os objectivos e metas nacionais da estratégia Europa 2020. Mais especificamente:

1. A flexigurança: os programas do FSE podem contribuir para a concepção de políticas mais eficazes, tais como medidas activas do mercado de trabalho e de aprendizagem ao longo da vida, instrumentos e instituições, designadamente os serviços públicos de emprego. Os **parceiros sociais** podem também ser apoiados pelo FSE, através de parcerias para a concretização de reformas na área do emprego. A canalização dos apoios do FSE para reforçar as capacidades administrativas pode servir de base a abordagens integradas de flexigurança; o **7.º programa-quadro de actividades de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração pode contribuir para uma tomada de decisão assente em dados concretos.**

2. A actualização e adequação de competências: o FSE pode investir na antecipação e no desenvolvimento de qualificações e competências e apoiar a reforma dos sistemas de educação e formação, de modo a torná-los mais relevantes para o mercado de trabalho. É também possível financiar o intercâmbio de experiências e a criação de redes entre os estabelecimentos de ensino superior e os centros de investigação e empresas, com o objectivo de dar resposta a novos requisitos em termos de competências. Os empregos relacionados com a passagem para uma economia mais verde e os serviços sociais e de saúde, bem como as cibercompetências em virtude da importância das TIC na economia e sociedade de hoje, podem também beneficiar de mais apoios do FSE e de outros fundos da UE. O FEDER apoia investimentos em infra-estruturas de educação. Por último, o FSE e os outros fundos estruturais poderão agir em sinergia com outros instrumentos, tais como o **Fundo Europeu para a Integração de nacionais de países terceiros**, destinado a aumentar a participação de migrantes no emprego e combater a discriminação, e o **programa de aprendizagem ao longo da vida.**

3. A qualidade do trabalho e das condições laborais: o FSE pode co-financiar a concepção e a disseminação de formas inovadoras e mais produtivas de organização do trabalho,

¹⁸ COM (2010) 700 de 19.10.2010.

¹⁹ COM (2010) 642 de 9.11.2010.

incluindo uma melhor saúde e segurança no trabalho. Com vista a eliminar as disparidades entre homens e mulheres, o FSE pode financiar medidas para conciliar vida profissional e familiar, integrar a dimensão do género em todas acções e políticas e combater a segregação no mercado de trabalho em razão do género.

4. A criação de emprego: o FSE e outros fundos da UE podem apoiar a promoção do empreendedorismo, a criação de *start-ups* e o emprego independente. A engenharia financeira pode estabelecer o elo que falta entre os mercados financeiros e os pequenos empresários. O FSE, a Acção Comum para Apoiar as Instituições de Microfinanças na Europa (JASMINE) financiada pelo FEDER, e recém-criado **Instrumento Europeu de Microfinanciamento «Progress»** podem ajudar os indivíduos a sair de situações de desemprego e exclusão social ou a enveredar pela via do emprego independente. Estas medidas são complementares com outros investimentos do FSE destinados aos mais vulneráveis.

Por último, o FSE e outros fundos da UE podem também prestar **apoios dirigidos a grupos específicos em todas as áreas prioritárias da Agenda**; um exemplo deste tipo de ajudas é o apoio que alguns Estados-Membros prestam aos ciganos, sob a forma de aconselhamento, educação, formação e orientação para os trabalhadores independentes.

CONCLUSÃO

As 13 acções prioritárias e respectivas medidas de acompanhamento e preparação propostas na presente «Agenda para Novas Competências e Empregos» requerem um conjunto de instrumentos políticos, incluindo legislação, coordenação de políticas, diálogo social, financiamentos e parcerias estratégicas. A Agenda é complementada por outras iniciativas da UE que visam dar resposta às preocupações de grupos específicos, tais como a iniciativa emblemática da estratégia Europa 2020 «Juventude em Movimento»²⁰ e a estratégia para a igualdade entre homens e mulheres para o período 2010-2015²¹. Mais importante ainda é o facto de muitas das áreas políticas da presente Agenda, como a criação de emprego, dependerem e ser apenas uma parte da abordagem integrada consubstanciada na estratégia Europa 2020.

A aplicação e a participação são essenciais para o êxito da Agenda. Em especial, os parceiros sociais desempenham um papel fundamental na aplicação dos aspectos de flexibilidade e outros elementos da presente iniciativa. Estas acções poderão ser analisadas anualmente a nível da UE, no quadro de um Fórum Social Tripartido. A cooperação a nível local e regional – entre parceiros sociais, serviços públicos de emprego, serviços sociais, instituições de educação e formação, organizações da sociedade civil - será instrumental para chegar a todos quantos enfrentam dificuldades para se afirmarem no mercado de trabalho.

Os fundos estruturais, em particular o Fundo Social Europeu, podem contribuir de forma significativa para a Agenda da UE e agir como catalisadores e alavancas das prioridades políticas da União.

A Comissão desenvolverá igualmente a dimensão internacional da presente Agenda. A crise provocou a emergência de um consenso global em torno de objectivos económicos e

²⁰ COM (2010) 477 de 15.9.2010.

²¹ COM (2010) 491 de 21.9.2010.

financeiros que coexistam, em pé de igualdade, com as metas sociais e de emprego. Agora que a retoma começa a tomar forma, a Comissão irá incentivar a congregação de recursos a nível internacional, no âmbito de fóruns multilaterais (OIT, G20, OCDE e ONU), de estruturas de cooperação bilaterais já existentes com parceiros estratégicos (designadamente EUA, Canadá, China, Índia, Japão, África do Sul, Rússia e Brasil) e de quadros de política regional (ASEM e UE-América Latina).

A Comissão procederá à **revisão das prioridades da Agenda em 2014**, adaptando-as ao novo quadro financeiro plurianual. Até lá, dará conta dos progressos obtidos nos inquéritos anuais sobre o crescimento, a realizar no âmbito da estratégia Europa 2020.